

Abschrift für Handakte

rechtsanwalt **norbert I. jedrau** | theaterplatz 1 | 45127 essen
0221 2066457

Verwaltungsgericht
Köln
Appellhofplatz

50667 Köln

Dr. Neef u.a. ./ Rat der Stadt Köln - 12304-07-02

bei zahlungen und schriftverkehr bitte stets angeben

theaterplatz 1
45127 essen

tel.: (0201) 86 29 -161
und -162
fax: (0201) 86 29 -110

e-mail:
anwalt@jedrau.de
internet:
www.jedrau.de

bankverbindung:
dresdner bank
blz 360 800 80
konto 532 700 300

bürozeiten:
montag bis freitag
8:30 bis 18:00

mandantenbezogene
daten werden
gespeichert
(§ 33 bdsG)

essen, den 16. Juni 2008

In Sachen

Dr. Neef u.a. ./ Rat der Stadt Köln

Az.: 4 K 1670/08

wird die Klage wie folgend begründet:

Die Kläger sind die drei benannten Vertreter des Bürgerbegehrens

„Kein Ausbau des Godorfer Hafens“.

Sie wenden sich mit der vorliegenden Klage gegen die Entscheidung des Beklagten, der in seiner Sitzung vom 29.01.2008 das Bürgerbegehren gemäß der Ratsvorlage Nr. 0205/2008 für unzulässig erklärte.

I.

Die Häfen und Güterverkehr Köln AG (HGK AG), an der der Rhein-Erft Kreis 6,3%, die Stadt Köln unmittelbar 39,2% und mittelbar weitere 54,5% über die Stadtwerke GmbH (100% städtisch) halten, plant als Eigentümerin der Häfen in Köln, sofern der Rat der Stadt Köln dem Ausbau zustimmt, die Erweiterung des Hafens Köln-Godorf um ein weiteres Hafenbecken mit der erforderlichen Hafeninfrastuktur, insbesondere den Eisenbahnanlagen mit Umschlaganlagen, Verkehrswegen und Umschlag- und Zwischenlagerflächen.

Der Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Hafens Köln-Godorf wurde durch die Bezirksregierung Köln am 30.08.2006 gefasst. Unter Berücksichtigung der im Planfeststellungsbeschluss vorgeschriebenen Maßnahmen ergeben sich nach Berechnungen eines externen Gutachters für den Ausbau des Hafens Köln-Godorf Investitionskosten in Höhe von 61,5 Mio Euro.

Nach dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses wurde die Wirtschaftlichkeit des Hafenausbaus unter den Fraktionen des Beklagten kontrovers diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt war unklar, ob trotz des vorliegenden Planfeststellungsbeschlusses der Ausbau des Hafens tatsächlich realisiert werden sollte. Die Fraktionen des Beklagten einigten sich darauf, ein Gutachten einzuholen, das die Wirtschaftlichkeit des Hafenausbaus prüfen sollte. Auf der Grundlage des Gutachtens sollte entschieden werden, ob der Hafenausbau realisiert werde. Die HGK AG erklärte in diesem Zusammenhang, dass sie von dem Planfeststellungsbeschluss nur Gebrauch machen werde, wenn der Beklagte dem Ausbau durch einen entsprechenden Ratsbeschluss zustimme (vgl. Beschlussvorlage 671/007, 16.7.2007 – **Anlage K 1**).

Dementsprechend beschloss der Hauptausschuss des Beklagten in der Sitzung vom 16.01.2006 unter TOP 3.1 einstimmig:

1. Die Frage, ob der Godorfer Hafen ausgebaut werden soll oder nicht, wird nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens im Jahr 2006 entschieden.
2. Entscheidungsgrundlage ist die durch eine gutachterliche Untersuchung nachzuweisende Wirtschaftlichkeit eines Ausbaus des Godorfer Hafens um ein weiteres Hafenbecken. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Gesamtinvestition nach Vorgaben des Planfeststellungsverfahrens unter Berücksichtigung eines regionalen Wertzuwachs einschließlich aller erforderlichen Maßnahmen zu bewerten. Die Hafenerweiterung muss ökologisch vertretbar (nachzuweisen mit einer Ökobilanz), wirtschaftlich einträglich und verkehrlich lösbar sein.
3. Der Inhalt des Untersuchungsauftrags zur Auftragsvergabe, sowie die Auswahl des Gutachters ist dem Hauptausschuss zur Beschlussfassung vorzulegen.
4. Der Gutachter ist von der HGK AG nach den Vorgaben und Beschlüssen des Hauptausschusses zu beauftragen und das Unternehmen hat die Kosten des Gutachtens zu tragen. Die vom Rat der Stadt Köln in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter werden angewiesen, darauf hinzuwirken, dass die HGK AG die Beschlüsse und Vorgaben des Hauptausschusses zur Begutachtung eines Ausbaus des Godorfer Hafens umsetzt.
5. Das Gutachten selber ist dem Rat der Stadt Köln als Entscheidungsgrundlage, den Ausbau des Godorfer Hafens weiter zu verfolgen oder nicht, vorzulegen. Die vom Rat der Stadt Köln in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter werden angewiesen, darauf hinzuwirken, dass die Entscheidung des Rates auf Grundlage des Wirtschaftlichkeitsgutachtens zum Godorfer Hafen im Unternehmen umgesetzt werden.

Der Beklagte entschied mit Beschluss vom 06.02.2007, dass die Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Ausbaus des Hafens Köln-Godorf durch die Gutachtergruppe um Prof. Baum (Universität Köln) durchgeführt wird. Die HGK AG gab das Gutachten - in Abstimmung mit der Verwaltung - im März 2007 in Auftrag.

Die Gutachter legten ihren Bericht am 30.06.2007 vor. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass das Nutzen-Kosten-Verhältnis mit 2,5 für die Region Köln und mit 1,6 für Deutschland einen sehr positiven Wert darstellt. Damit würde eine Investition von 1,- € einen gesamtwirtschaftlichen Effekt von 2,50 € in der Region bzw. 1,60 € deutschlandweit zur Folge haben. Daher werde der Hafen Godorf befürwortet.

Am 13.08.2007 legten Rainer Lucas & Henning Wilts ihr im Auftrag der „Gegner des Hafenausbaus Godorf“ ((Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Kölner Rat, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Bezirksvertretung 2, Bündnis 90/Die Grünen, Kreisverband Köln, Bündnis 90/Die Grünen, Ortsverband Rodenkirchen, pro sürth e.V und BUND NRW e.V. – Kreisgruppe Köln) erstelltes Gutachten „Zur Zukunft der Kölner Häfen“ vor. Dieses Gutachten kommt zu dem zentralen Ergebnis:

„Wichtige Risikofaktoren für die weitere Entwicklung der Binnenschifffahrt bleiben unbeachtet. Die Wirtschaftlichkeitsannahmen des HGK-Gutachtens von Prof. Baum beruhen auf veralteten und unvollständigen Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Binnenschifffahrt und kommt daher in der Berechnung von Kosten und Nutzen zu realitätsfernen Ergebnissen. Zahlreiche bereits heute erkennbare Risikofaktoren für die weitere Entwicklung der Binnenschifffahrt wurden bei den Grundannahmen ausgeblendet. Zu nennen sind hier vor allem folgende Faktoren:

1. Pauschal wird mit dem Wachstum in der Container-Schifffahrt argumentiert, ohne zu beachten, dass sich die Binnenschifffahrt dieses Wachstum mit anderen Verkehrsträgern teilen muss.
2. Unbeachtet bleiben auch aktuelle Erkenntnisse über eine räumliche Verschiebung der Güterströme aufgrund des Ausbaus der deutschen Nordseehäfen. Allein der neue Nordseehafen Jade-Weser-Port wird ab 2010 jährlich 2,1 Millionen TEU bewältigen. Damit wird dem Seehinterlandverkehr der ARA-Häfen (Antwerpen - Rotterdam -Amsterdam) ein erhebliches Potenzial abgezogen. Auch der Ausbau der Betuwe-Linie und des Eisernen Rheins werden zu erhöhten Marktanteilen für den Gütertransport auf der Schiene führen. Von beiden Entwicklungen ist die Rheinschifffahrt direkt betroffen.
3. Gleichzeitig ist zu erkennen, dass in den letzten Jahren entlang der Rheinschiene ein erheblicher Kapazitätsausbau der Binnenhäfen stattgefunden hat. Die Hafenstandorte Kölns müssen also mit einer erheblichen Konkurrenz anderer Häfen rechnen. Vor diesem

Hintergrund wurde im HGK-Gutachten versäumt, die aktuelle Wettbewerbssituation zu prüfen. Insbesondere hätte zur Fundierung der Wachstumsannahmen geklärt werden müssen, wo die spezifischen Standortvorteile der Kölner Häfen liegen.

4. Das Interesse der verladenden Wirtschaft im Süden Kölns an einem Ausbau des Hafens Godorf auf Basis des Planfeststellungsverfahrens bleibt empirisch ungeprüft. Es wird ein regionaler Effekt von 80 % angenommen, welcher aber noch von der Voraussetzung eines Hafens der 4. Generation ausging. Diese Annahme aus dem Jahr 2000 hätte aufgrund der veränderten Ausgangsbedingungen dringend überprüft werden müssen.
5. Der Klimawandel und die zunehmende Hoch- und Niedrigwassergefahr werden im Gutachten nicht berücksichtigt. Das Institut für Mobilitätsforschung (ifmo, Berlin, 2005) prognostiziert eine Halbierung der Transportkapazitäten auf dem Rhein bis zum Jahr 2025. Dies zu ignorieren führt zu unrealistischen Annahmen über die schiffbaren Tage und in der Folge auch über die betriebswirtschaftliche Rentabilität des Hafens Godorf.

Das prognostizierte Kosten-Nutzen-Verhältnis von 2,5 beruht auf unrealistischen, veralteten und widersprüchlichen Annahmen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass bei den Ausgangsfaktoren zur Klärung des zukünftigen Güteraufkommens zentrale wettbewerbliche, raumstrukturelle und ökologische Risiken ausgeblendet wurden.

Es wird prognostiziert, der ausgebaute Hafen Godorf könne vom ersten Tag der Betriebsaufnahme an bis zum Jahr 2025 mit einer 100%-Auslastung rechnen. Eine entsprechende Nachfrage wird an keiner Stelle nachgewiesen. Das Gutachten übernimmt hier einfach die Angaben des Auftraggebers HGK. Die Auslastung ist ein Schlüsselfaktor für alle im Gutachten berechneten positiven Effekte (zusätzliche Wertschöpfung, zusätzliche Arbeitsplätze etc.). Diese sind unseren Erkenntnissen nach viel zu optimistisch angesetzt. Dagegen werden die durch die Zerstörung des Naturschutzgebietes Sürther Aue entstehenden Kosten deutlich unterschätzt. Insofern ist das prognostizierte Kosten-Nutzen-Verhältnis deutlich nach unten zu korrigieren.

Im HGK-Gutachten werden Förderungen durch die EU und den Bund eingeplant, ohne die das Kosten-Nutzen-Verhältnis deutlich schlechter ausfällt. Auch ist das Förderargument nicht geeignet, den Standort Godorf zu präferieren. Fördermittel könnten auch fließen, wenn an anderer Stelle in die Kölner Hafenlogistik sinnvoll investiert würde.“

Eine Ablichtung des Gutachtens Lucas & Wilts ist als **Anlage K 2** beigefügt.

In seiner Sitzung vom 30.08.2007 fasste der Beklagte unter TOP 2.0 folgenden Beschluss mit 53 Ja-Stimmen zu 35 Nein-Stimmen:

„Der Rat der Stadt Köln nimmt die Ergebnisse des Gutachtens über die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Köln-Godorf zur Kenntnis und spricht sich für den Ausbau des Hafens Godorf aus.

Die vom Rat der Stadt Köln in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter werden angewiesen, darauf hinzuwirken, dass der Hafen Köln-Godorf ausgebaut wird.

Der Aufsichtsrat der HGK AG stimmte in seiner Sitzung am 13.09.2007 dem Ausbau des Hafens Godorf auf der Grundlage der o. g. Ratsentscheidung zu und ermächtigte den Vorstand, alle erforderlichen Schritte einzuleiten.

Am 29.11.2007 übergaben die Kläger ein Bürgerbegehren „Kein Ausbau des Godorfer Hafens“ mit 31.128 als gültig bewerteten Unterstützerunterschriften für einen Bürgerentscheid mit folgender Fragestellung an den Herrn Beigeordneten Streitberger in Vertretung für Herrn Oberbürgermeister Schramma:

„Sind Sie für die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 30.08.2007 zum Ausbau des Godorfer Hafens, der da lautet: 'Der Rat der Stadt Köln nimmt die Ergebnisse des Gutachtens über die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Köln-Godorf zur Kenntnis und spricht sich für den Ausbau des Hafens Köln-Godorf aus. Die vom Rat der Stadt Köln in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter werden angewiesen, darauf hinzuwirken, dass der Hafen Köln-Godorf ausgebaut wird.'?“

In der Begründung des Bürgerbegehrens heißt es:

Mit dem Beschluss vom 30.08.2007 hat der Rat der Stadt Köln sich für den Ausbau des Hafens Köln-Godorf ausgesprochen. Der Rat der Stadt Köln möchte damit die Wirtschaftskraft der Region stärken. Für diesen Ausbau sollen mindestens 60 Mio. Euro investiert werden.

Sind diese Investitionen sinnvoll?

Die vorgebrachten Argumente für die Wirtschaftlichkeit des Hafenausbaus werden stark bezweifelt.

- Das kürzlich im Wirtschaftlichkeits-Gutachten von Prof. Baum kalkulierte Nutzen-Kosten-Verhältnis für den Hafenausbau Godorf beruht auf einer Datenbasis, die teilweise nicht aktuell ermittelt wurde.
- Das prognostizierte Nutzen-Kosten-Verhältnis beruht u. a. auf der Annahme, dass der Ausbau zu ca. 50% durch Bund und EU gefördert wird. Zusage hierfür gibt es bisher nicht.

- Mit dem ausgebauten Hafen soll mehr Gewinn erzielt werden, als derzeit mit dem gesamten Duisburger Hafen erwirtschaftet wird, dem größten Binnenhafen Europas.

Solche Gewinnerwartungen sind unrealistisch.

- Die Zukunftsperspektive des Hafens wurde nicht anhand der aktuellen Konkurrenzsituation bewertet. Das Interesse der verladenden Wirtschaft wurde weder geprüft noch belegt.
- Die Risiken des Klimawandels für Rhein und Binnenschifffahrt wurden ignoriert.

Was wollen wir?

Wir wollen eine Fehlinvestition von ca. 60 Mio. Euro verhindern. Stattdessen befürworten wir eine konsequente Weiterentwicklung des Niehler Hafens in seinen bestehenden Grenzen und eine Optimierung des Godorfer Hafens für den Umschlag von petrochemischen Gütern. Die Neuerrichtung eines Hafenbeckens in der Sürther Aue in Godorf und die Versiegelung von ca. 18 Hektar wertvollen Naturschutzgebietes sind damit entbehrlich.

Kostendeckungsvorschlag:

Durch die begehrte Aufhebung des Ratsbeschlusses entstehen keine Kosten.“

Der Beklagte fasste in seiner Sitzung am 29.01.2008 gemäß § 26 Absatz 6 Satz 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen folgenden Beschluss:

„Der Rat stellt fest, dass das am 29.11.2007 eingereichte Bürgerbegehren „Kein Ausbau des Godorfer Hafens“ zur Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 30.08.2007 unzulässig ist.“

Der Beschluss des Beklagten wurde den Klägern mit Bescheid vom 01.02.2008 – zugestellt am 06.02.2008 – bekannt gemacht.

Der Beklagte begründete seine Entscheidung damit, dass das Bürgerbegehren unter den Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW falle und nicht auf eine Sachentscheidung, sondern lediglich auf die Abgabe eines politischen Votums gerichtet sei. Er nahm Bezug auf die dem Bescheid beigefügte Beschlussvorlage, in der unter B. die Gründe für die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ausgeführt werden - sowie auf das Gutachten von RA Dr. Erlenkmper, Esser Rechtsanwälte, Aachen, welches dem Bescheid ebenfalls beigefügt war.

Mit dem Hafenausbau wurde bislang noch nicht begonnen, weil zunächst noch eine Fauna-Kartierung vorgenommen wird, die im Herbst 2008 abgeschlossen sein dürfte.

Eine Ablichtung des Bescheids sowie der Anlagen ist bereits mit der Klageschrift zur Gerichtsakte gereicht worden.

II.

Die Kläger haben Anspruch auf die beantragte Entscheidung. Die das Bürgerbegehren für unzulässig erklärende Entscheidung des Beklagten ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

Der Anspruch der Kläger auf Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens folgt aus § 26 GO NRW. Das Bürgerbegehren genügt den Anforderungen des § 26 GO NRW.

1.

Das Bürgerbegehren ist schriftlich gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW eingereicht worden; es wurden die nach § 26 Abs. 2 Satz 2 GO NRW erforderlichen drei vertretungsberechtigten Personen benannt.

2.

Die Frist nach § 26 Abs. 3 GO NRW ist eingehalten. Das Bürgerbegehren wendet sich gegen einen Ratsbeschluss (kassatorisches Bürgerbegehren), der nicht der Verkündung bedurfte, so dass es am 29.11.2007 fristgerecht innerhalb von drei Monaten nach dem Sitzungstag (30.08.2007) eingereicht wurde.

3.

Die nach § 26 Abs. 4 GO NRW erforderliche Unterstützerzahl von 22.793 Unterschriften (3% der zum Zeitpunkt der Einreichung des Begehrens 759.758 wahlberechtigten Bürger) ist erreicht. Von den fristgerecht eingereichten 37.625 Unterschriften sind 31.128 als gültig anerkannt worden.

4.

Das Bürgerbegehren ist hinreichend bestimmt und zielt auf eine eigene Sachentscheidung der Bürgerschaft, § 26 Abs. 1 GO.

Mit der in § 26 Abs. 1 GO NRW gewählten Formulierung hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass den Bürgern im Wege des Bürgerbegehrens und des nachfolgenden Bürgerentscheids die Befugnis zu eigenständiger Sachentscheidung überantwortet werden soll. Die Begründung der Landesregierung zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung vom 4. Februar 1993 umschreibt dies dahingehend, dass mit der Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids das repräsentativ-demokratische System um ein Element unmittelbarer Demokratie ergänzt werden solle. Den Bürgern solle das Recht eingeräumt werden, über eine gemeindliche Angelegenheit selbst zu entscheiden.

Vgl. LT-Drs. 11/4983, Seite 7.

Mit der intendierten Mitwirkung der Bürgerschaft an kommunalen Entscheidungen ist mithin nicht eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen, sondern eine konkrete Sachentscheidung gemeint.

Das Bürgerbegehren steht zudem in engem sachlichen Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid, der bei einer die Zulässigkeit bejahenden Entscheidung des Rates durchzuführen ist (§ 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW). Der Bürgerentscheid trifft eine abschließende Entscheidung der Bürgerschaft über eine bestimmte Sachfrage und steht im Erfolgsfall in seiner Wirkung einem entsprechenden Ratsbeschluss gleich (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW). Das Bürgerbegehren wird in § 26 Abs. 1 GO NRW als der Antrag der Bürger auf diese - einen Ratsbeschluss ersetzende - Entscheidung definiert. Die mit diesem Antrag zum Ausdruck gebrachte Fragestellung ist auch dem Bürgerentscheid zu Grunde zu legen.

Vgl. Hager, VwArchiv 1993, 97 (111 f.); Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 220 f.

Dies schließt für das Bürgerbegehren eine Fragestellung aus, die sich nicht auf eine Entscheidung in der Sache, sondern auf eine lediglich resolutionsartige Unterstützung eines bestimmten Anliegens richtet.

Vgl. Wansleben, in: Held/Becker/Decker/ Kirchhof/Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht, Stand: Dezember 2001, § 26 GO Erl. 2.6.

Dem steht nicht entgegen, dass sich der Rat im Rahmen seiner Zuständigkeit in einem von ihm zu treffenden Beschluss darauf beschränken darf, allgemeine Ziele und Absichten zu formulieren, ohne stets eine Entscheidung in der Sache zu treffen. Denn § 41 Abs. 1 GO NRW überantwortet dem Rat die Allzuständigkeit für grundsätzlich alle Angelegenheiten der Gemeinde. Dies beinhaltet die Befugnis zu umfassender Beschlussfassung. Im Unterschied hierzu knüpft die in § 26 Abs. 1 GO NRW gewählte gesetzliche Formulierung an eine konkrete durch die Bürgerschaft zu treffende Sachentscheidung an.

Das vorliegende Bürgerbegehren genügt diesen Anforderungen. Der Gegenstand der Entscheidung ergibt sich unzweideutig aus dem Text des Bürgerbegehrens. Die Formulierung des Bürgerbegehrens

"Sind Sie für die Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 30.08.2007 zum Ausbau des Godorfer Hafens, der da lautet: 'Der Rat der Stadt Köln nimmt die Ergebnisse des Gutachtens über die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Köln-Godorf zur Kenntnis und spricht sich für den Ausbau des Hafens Köln-Godorf aus. Die vom Rat der Stadt Köln in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter werden ange-

wiesen, darauf hinzuwirken, dass der Hafen Köln-Godorf ausgebaut wird.?"

zielt - insbesondere im Zusammenhang mit den unter der Überschrift „Was wollen wir?“ zusammengefassten Eckpunkten - in der Sache darauf, den Bürgern die Möglichkeit zu eröffnen, an Stelle des Beklagten darüber zu entscheiden, ob der Hafen Köln-Godorf ausgebaut werden soll und ob die in den Aufsichtsrat der HGK AG entsandten Vertreterinnen und Vertreter angewiesen werden sollen, auf diesen Ausbau hinzuwirken. Das Bürgerbegehren stellt daher einen Bezug zu einer konkreten Sachentscheidung her.

Dagegen kann der Beklagte nicht mit Erfolg einwenden, das Bürgerbegehren sei nicht auf eine Sachentscheidung gerichtet, weil der Ratsbeschluss vom 30.08.2007 lediglich eine unverbindliche Resolution, also den „Wunsch“ der Stadt Köln, den Godorfer Hafen auszubauen, darstelle. Es handele sich daher lediglich um ein politisches Votum (a). Darüber hinaus werde durch das Bürgerbegehren nicht eine Entscheidung des Beklagten ersetzt, sondern vielmehr eine Entscheidung des Beklagten gefordert (b), da keine Alternative für das Kölner Hafenkonzzept nach Wegfall des Godorfer Hafens dargelegt werde.

a)

Die Schlussfolgerung, das Bürgerbegehren sei nicht auf eine Sachentscheidung gerichtet, weil der Beklagte lediglich den Wunsch des Ausbaus äußere und daher der aufzuhebende Ratsbeschluss keinen vollstreckungsfähigen Inhalt habe, greift zu kurz. Sie beruht auf einer lediglich isolierten Bewertung des Wortlauts des Beschlusses des Beklagten, die die Umstände, die zu diesem Beschluss geführt haben, außen vor lässt.

Der Beklagte hat unberücksichtigt gelassen, dass die Zustimmung des Beklagten erforderlich wurde, weil die HGK AG selbst zwischen ihrer Investitionsentscheidung und der zustimmenden Entscheidung des Rates zum Ausbau des Hafens Köln-Godorf eine Abhängigkeit geschaffen – ihre Ausbaupläne mithin von der Zustimmung des Beklagten abhängig gemacht hat:

„Die Häfen und Güterverkehr Köln AG (HGK) plant als Eigentümerin der Häfen in Köln, sofern der Rat der Stadt Köln dem Ausbau zustimmt, die Erweiterung des Hafens Köln-Godorf um ein weiteres Hafenbecken ...“ (vgl. Beschlussvorlage 0671/007 vom 16.07.2007)

Mit dieser Selbstverpflichtung hat die HGK AG ihre unternehmerische Entscheidung, den Ausbau und die Erweiterung des Hafens Köln-Godorf zu realisieren, auf den Beklagten übertragen. Da der Vorstand der HGK AG über die Frage der Geschäftsführung mit Bezug auf den Ausbau des Godorfer Hafens eine Entscheidung der Gesellschafter bzw. der Hauptversammlung verlangte, war es den Hauptge-

sellschaftern möglich, über diese Zustimmung Einfluss auf die Entscheidung der HGK AG zu nehmen.

Der Hauptausschuss des Beklagten brachte dies bereits in seiner Beschlussfassung vom 16.01.2006 unter TOP 1 auf die Formel:

„Die Frage, ob der Godorfer Hafen ausgebaut werden soll oder nicht wird nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens im Jahr 2006 entschieden.“

Aufgrund der besonderen Vorgeschichte des Ratsbeschlusses – die ebenso bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen ist wie der Text der Begründung des Bürgerbegehrens – stellt sich der Ratsbeschluss also als Sachentscheidung über die Ausnutzung des Planfeststellungsbeschlusses durch die HGK AG und auch als Zusage der Investitionsbereitschaft dar. Gegen diese Sachentscheidungen wendet sich das Bürgerbegehren, um sie zu kassieren – und begehrt damit, dass die Bürger die Sachentscheidungen des Beklagten durch eine eigene Entscheidung ersetzen.

Diese Umstände sind in der Entscheidung des Beklagten vom 30.08.2008 und in der auf dem Rechtsgutachten basierenden rechtlichen Würdigung des Beklagten nicht berücksichtigt. Aus ihnen ergibt sich jedoch, dass die Formulierung „Der Rat der Stadt Köln nimmt die Ergebnisse des Gutachtens über die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Hafens Köln-Godorf zur Kenntnis und spricht sich für den Ausbau des Hafens Köln-Godorf aus“ nicht lediglich ein politisches Votum ohne rechtliche Wirkung darstellt, sondern die für die Ausnutzung des Planfeststellungsbeschlusses erforderliche Zustimmung des Beklagten verkörpert.

Die Entscheidung des Beklagten stellt daher nicht lediglich ein politisches Votum dar, sondern war zwingende Voraussetzung dafür, dass der Ausbau des Hafens vorangetrieben wird.

Der Bürger kann den Kern der vorstehenden Sachentscheidung aus der eindeutigen Umschreibung des Bürgerbegehrens entnehmen und weiß daher, welchen Inhalt das von ihm unterstützte Begehren hat und welcher Entscheidungsgegenstand aus der Entscheidungskompetenz des Rates herausgelöst werden soll. Da die Aufhebung des Ratsbeschlusses die in der Begründung des Bürgerbegehrens angeführten Folgen haben kann, ist insoweit auch von einer richtigen Begründung des Bürgerbegehrens auszugehen.

b)

Der Beklagten greift in seiner Auslegung zu weit, wenn er zu dem Schluss kommt, durch die Entscheidung über den Ausbau des Godorfer Hafens werde eine neue Entscheidung des Beklagten für das Hafenkonzept gefordert.

Die Entscheidung des Bürgerbehrens bezieht sich auf den Ratsbeschluss, der über den Ausbau des Godorfer Hafens entscheidet. Nur diese Entscheidung ist Gegenstand des Ratsbeschlusses und des Bürgerbegehrens. Die Argumentation, der Ausbau des Hafens stelle einen Teil eines Gesamtkonzeptes dar, so dass der Beklagte erneut über das Gesamtkonzept entscheiden müsse, hätte der Bürgerentscheid Erfolg, mag von der mittelbaren logischen Konsequenz richtig sein. Jedoch hat das Bürgerbegehren nicht zum Inhalt, dass der Beklagte eine neue Entscheidung über das Konzept treffen solle. Die Notwendigkeit einer neuen Entscheidung ergibt sich lediglich als mittelbare Folge daraus, dass die vorliegende Ratsentscheidung durch einen Bürgerentscheid ersetzt würde.

Diese mittelbare Folge lässt die Sachentscheidung des geforderten Bürgerentscheids nicht entfallen. Das OVG Münster, auf das sich der Beklagte stützt, hält ein Bürgerbegehren für unzulässig, dass auf eine resolutionsartige Meinungskundgabe oder eine Vorgabe für eine Ratsentscheidung gerichtet ist. Diese Voraussetzungen sind bei der mittelbaren Notwendigkeit einer aus dem Begehren möglicherweise folgenden Ratsentscheidung jedoch nicht erfüllt. Jedes Bürgerbegehren kann aufgrund seines Inhalts mittelbar zur Folge haben, dass andere Ratsentscheidungen gefällt oder geändert werden müssen. Dies stellt jedoch nicht den Inhalt des Bürgerbegehrens in Frage. Für das Bürgerbegehren ist allein maßgeblich, dass dieses auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet ist.

Eine Berücksichtigung mittelbarer Folgen stellt über das Gesetz hinausgehende Anforderungen. Auf diese Weise wäre jedes Bürgerbegehren, das auf eine Entscheidung gerichtet ist, die in irgendeiner Form Teil eines Konzeptes ist, ausgeschlossen. Denn es ist die logisch zwingende Folge, dass ein Bürgerentscheid, der über einen Mosaikstein in einem Konzept anders als vorgesehen entscheidet, eine mögliche Adaption eines Konzeptes erfordert. Allein die Einbeziehung einer Sachentscheidung in ein irgendwie geartetes Konzept kann jedoch die Bürgerrechte insoweit nicht einschränken und würde dem Rechtsmissbrauch Tor und Tür öffnen.

c)

Schließlich ist eine Sachentscheidung darin zu sehen, dass die Weisung an die Vertreterinnen und Vertreter im Aufsichtsrat der HGK AG aufgehoben bzw. revidiert wird. Diese Auffassung teilt auch der Beklagte in dem von ihm in Auftrag gegebenen Gutachten.

5.

Das Bürgerbegehren ist entgegen der Auffassung des Beklagten nicht unzulässig, weil es im Widerspruch zu § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW über eine Angelegenheit geführt werden soll, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden ist.

Nach § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW ist ein Bürgerbegehren unzulässig über Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind. Durch die Vorschrift sind im Rahmen von Planfeststellungsverfahren getroffene Sachentscheidungen dem Anwendungsbereich des Bürgerbegehrens in einem umfassenden Sinne entzogen.

OVG Münster, Urteil vom 5. Februar 2002 - 15 A 1965/99 - (Seiten 14 - 16 des amtlichen Entscheidungsabdrucks)

Sie findet ihre Rechtfertigung in der Überlegung, Entscheidungen, die in einem Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen sind, vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidung auszunehmen, weil diese die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit "Ja" oder "Nein" pressen lassen.

Vgl. v. Danwitz, DÖV 1992, 601 (606); Hofmann, VR 2001, 51 (53 f.); Ritgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 200 f.

Wortlaut und Sinn der Vorschrift begründen einen umfassenden Anwendungsbereich des Ausschlussstatbestandes, der nicht nur das planfeststellungsbedürftige Vorhaben als solches dem Bürgerbegehren entzieht, sondern auch mittelbar darauf gerichtete Maßnahmen, die sich in das formelle Gewand einer anderen Frage kleiden.

OVG NRW, Urteil v. 05.02.2002 – 15 A 1965/99, Urteil v. 23.04.2002 – 15 A 5594/00, Urteil v. 28.01.2003, 15 A 203/02

Die Frage, wo die Grenze verläuft, zwischen einer Maßnahme, die noch außerhalb einer in einem Planfeststellungsverfahren zu entscheidenden Angelegenheit liegt und einer in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleideten, in einem Planfeststellungsverfahren zu entscheidenden Angelegenheit, ist in Abhängigkeit vom Einzelfall und dem jeweils betroffenen Fachrecht zu entscheiden.

OVG NRW, Urteil v. 28.01.2003, 15 A 203/02

Im vorliegenden Fall ergeben sich insoweit gerade keine Anhaltspunkte dafür, dass eine in einem Planfeststellungsverfahren zu entscheidende Angelegenheit in das Gewand einer anderen Maßnahme gekleidet wurde.

Nach dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses wurde unter den Fraktionen des Beklagten die Frage, ob es wirtschaftlich sinnvoll ist, den Hafenausbau zu realisieren, kontrovers diskutiert. Dies führte dazu, dass einerseits Übereinkunft dahingehend erzielt wurde, die Wirtschaftlichkeit des Hafenausbaus durch ein Gutachten prüfen zu lassen; andererseits führte es auch dazu, dass die HGK AG, also ein

vom Beklagten unabhängiger Dritter, zu einem Zeitpunkt, zu dem das Planfeststellungsverfahren bereits abgeschlossen war und es daher nicht mehr um planerischen Angelegenheiten ging, die Entscheidung des Beklagten begehrte, ob er von dem Planfeststellungsbeschluss Gebrauch soll. Da die planerischen Aspekte alle geklärt waren, wurde mithin die Frage an den Beklagten gestellt: „Soll das Vorhaben im Falle der Wirtschaftlichkeit tatsächlich realisiert werden?“.

Damit steht keine planerische Entscheidung, sondern lediglich eine Frage der Wirtschaftlichkeit im Raum, auf die sich die Ausschlussklausel ihrem Sinn und Zweck nach nicht anwenden lässt, weil sie einerseits zu eng verbunden ist mit einer ureigenen kommunalen Aufgabe und andererseits sowohl sachlich als auch zeitlich so weit entfernt von planungsrechtlichen Entscheidungen ist, dass die durch das Bürgerbegehren gestellte Frage, die unmittelbar an die Frage der Wirtschaftlichkeit der Realisierung des Hafenausbaus anknüpft, nicht als eine in ein anderes Gewand gekleidete in einem Planfeststellungsverfahren zu entscheidende Angelegenheit angesehen werden kann.

Die Begründung des Bürgerbegehrens knüpft an das beabsichtigte Investitionsvolumen an, hinterfragt die angeführten Argumente für die Wirtschaftlichkeit und die Realitätsbezogenheit der Gewinnerwartungen und will eine Fehlinvestition durch die Möglichkeit einer Entscheidung der Bürger, die die von der HGK AG angeforderte Entscheidung des Beklagten ersetzt, vermeiden.

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens steht damit weder zeitlich noch sachlich, weder unmittelbar noch mittelbar in Zusammenhang mit einer Angelegenheit, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden ist.

Soweit der Beklagte unter Bezugnahme auf das von ihm in Auftrag gegebene Rechtsgutachten gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens anführt, dass nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW der Begriff der „Angelegenheiten“ in § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW weit zu verstehen sei und damit die vorliegende Entscheidung umfasse, verkennt er, dass die weitere Formulierung des § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW den Zusammenhang zu dem Planfeststellungsverfahren erfordert. Gerade dieser Zusammenhang zu dem Planfeststellungsverfahren ist jedoch nach den vorstehenden Ausführungen nicht gegeben, sodass die Argumentation des Beklagten nicht greift.

Darüber hinaus bleibt noch zu berücksichtigen, dass die Entscheidung über die Realisierung des Hafenausbaus dem Beklagten freiwillig von der HGK AG zur Zustimmung gestellt worden ist. Wenn aber dem Beklagten die Entscheidung über die Realisierung des Hafenausbaus durch einen Dritten übertragen wird, so ist nicht ersichtlich, warum diese Entscheidung ausschließlich durch den Beklagten und nicht durch die Bürgerschaft getroffen werden kann.

Das Bürgerbegehren ist daher nicht unzulässig, weil es im Widerspruch zu § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW steht.

6.

Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht den Anforderungen des § 26 Abs. 2 S. 1 GO NRW.

Nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zählt eine Begründung zum zwingenden Inhalt eines Bürgerbegehrens. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion erfüllt die Begründung nur, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, zutreffen – wobei auch Wertungen, Schlussfolgerungen oder Erwartungen zum Ausdruck gebracht werden können, die einer Wahrheitskontrolle nicht ohne Weiteres zugänglich sind. Auch mag die Begründung eines Bürgerbegehrens im Einzelfall Überzeichnungen und Unrichtigkeiten in Details enthalten dürfen, die zu bewerten und zu gewichten Sache des Unterzeichners bleibt.

Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 6. Februar 1996 - 7 A 12861/95 -, NVwZ-RR 1997, 241 (243); Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, 1999, S. 168.

Diesen Anforderungen genügt das Bürgerbegehren in vollem Umfang.

Zutreffend sind die Behauptungen, dass für den beabsichtigten Ausbau Investitionen in Höhe von ca. 60 Mio Euro getätigt werden sollen und bisher keine Förderzusagen von Bund oder EU vorliegen.

Die Aussagen, dass das am 30.06.2007 von Prof. Baum vorgelegte Wirtschaftlichkeitsgutachten auf einer nicht aktuellen Datenbasis beruhe, die Gewinnerwartungen unrealistisch seien, die Zukunftsperspektive des Hafens nicht anhand der aktuellen Konkurrenzsituation bewertet worden sei und die Risiken des Klimawandels für Rhein und Binnenschifffahrt ignoriert worden seien – mögen einerseits als hinzunehmende Wertungen aufzufassen sein – sie fußen andererseits auf dem im Auftrag der „Gegner des Hafenausbaus Godorf“ ((Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Kölner Rat, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Bezirksvertretung 2, Bündnis 90/Die Grünen, Kreisverband Köln, Bündnis 90/Die Grünen, Ortsverband Rodenkirchen, pro sürth e.V und BUND NRW e.V. – Kreisgruppe Köln) von Rainer Lucas & Henning Wilts, erstellten und unter dem Datum vom 13.08.2007 vorgelegten Gutachten „Zur Zukunft der Kölner Häfen“.

7.

Das Bürgerbegehren verstößt schließlich nicht gegen § 26 Abs. 5 Nr. 9 GO NRW. Es verstößt nicht gegen Gesetze – greift insbesondere nicht in die durch Art. 2 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG geschützte Unternehmensfreiheit der HKG AG ein.

Soweit der Beklagte anführt, eine dem Bürgerbegehren entsprechende Aufhebung des Ratsbeschlusses bzw. eine gegenteilige Anweisung an die Vertreterin-

nen und Vertreter des Beklagten im Aufsichtsrat der HGK AG würde die Unternehmensfreiheit der HGK AG beeinträchtigen und damit gegen die durch Art. 2 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG geschützte Unternehmensfreiheit verstoßen, verkennt er, dass die HGK AG in vollem Eigentum der öffentlichen Hand steht. Juristische Personen des Privatrechts, die im überwiegenden Eigentum des Staates stehen, sind jedoch nicht fähig, Träger von Grundrechten – abgesehen von Verfahrensrechten – zu sein. Auf ein Grundrecht als Abwehrrecht gegen den Staat kann sich der Staat selber – auch mittelbar – nicht berufen.

Hinzu kommt, dass die HGK AG selber ihre unternehmerische Entscheidung von der Zustimmung des Beklagten abhängig gemacht hat. Dies tat sie freiwillig und ohne rechtlich zwingenden Grund, so dass bereits ein „Eingriff“ in die Rechte der HGK AG aufgrund dieser freiwilligen Disposition ausscheidet.

8.

Das Bürgerbegehren bedurfte auch keines Kostendeckungsvorschlages. Im Falle des Erfolges des Bürgerbegehrens sind Kosten auf der Ausgabeseite mit der Maßnahme aufgrund des rein kassatorischen Charakters des Begehrens nicht verbunden.

9.

Weitere Gründe, die der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegenstehen, sind nicht ersichtlich.

Sofern das Gericht weitere Darlegungen und Beweisantritte für erforderlich hält, wird um eine Auflage gebeten.

Norbert L. Jedrau
- Rechtsanwalt -